

Сергей ВАЛЕНТЕЙ

ЖУРНАЛ «ФЕДЕРАЛИЗМ» И «ФЕДЕРАЛИЗМ» В РОССИИ

На примере статей, опубликованных в журнале «Федерализм», рассматривается эволюция взглядов на проблемы развития федеративных отношений в России. Предлагается авторская трактовка причин этой эволюции. Высказывается гипотеза о возможных направлениях исследований по проблеме.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципалитет, пространственное развитие, федеративные отношения, федерация, экономика инноваций

Год выхода в свет первого номера журнала «Федерализм» был достаточно сложным. Хотя большинство экспертов признавало, что принятие Конституции 1993 г. позиционировало Россию в качестве демократического федеративного государства, ими же отмечалось, что, сняв одни проблемы, новая Конституция породила новые. И главная в их числе — неопределенность концепции и инструментария, обеспечивающего превращение нашей страны в реальную федерацию.

Поиск такого инструментария требовал, помимо прочего, площадки для обсуждения перспектив федеративного обустройства России. С этой целью по инициативе Центра социально-экономических проблем федерализма ИЭ РАН было решено организовать выпуск специального периодического научного издания.

Преамбула

Создавая Журнал, мы шли на очевидный риск. История отечественной науки не знала изданий такой направленности, а потому существовала опасность пустоты редакционного «портфеля». Риск таило и возможное отсутствие интереса к проблеме со стороны научного сообщества. Однако в процессе подготовки первых номеров выявилось, что проблематика федеративных отношений волнует его не меньше перспектив рыночных реформ. И если первоначально поступающие в «Федерализм» материалы обобщали результаты размышлений, предшествовавших его появлению, то в дальнейшем они

основывались на наработках, относящихся к проблемам новейшей российской истории.

Таким образом, пятнадцатилетие выхода в свет «Федерализма» предоставляет уникальный шанс для осмысления пройденного пути, которым, полагаем, не обладает ни одно другое научное издание. Даже ретроспективный анализ опубликованных статей¹ позволяет отследить эволюцию представлений о проблемах развития федеративных отношений в нашей стране, которые, строго говоря, начали формироваться еще в период «борьбы суверенитетов» между союзными республиками СССР. Анализ также доказывает, что эта эволюция обладает известной логикой и последовательностью этапов.

Эйфория федерализма

Начало кризиса советской модели национальной государственности, последующий распад Союза ССР, наконец, утверждение России суверенным, демократическим, федеративным государством инициировали процесс осмысления перспектив и форм отечественной модели федеративной государственности. Сойдясь в признании формального характера советского федерализма, мы осознали, как мало знаем о природе федерализма реального. Это породило «взрыв» исследований по данной проблематике, результаты которых сформировали основу публикаций начального периода.

Журнал захлестнула волна статей по истории федерализма. Причем они основывались не только на анализе зарубежного опыта и разработках зарубежных исследователей. Был вскрыт, что особенно значимо, практически неизвестный большинству специалистов пласт истории отечественной науки. Достоянием научной общественности стало то, что теория федерализма имеет в российской научной мысли длительную и богатую историю, а дискуссия о моделях федеративного устройства нашей страны не ограничивается столкновением позиций В.И. Ленина и И.В. Сталина.

Публиковались статьи, в которых доказывалось, что отечественная наука знала немало работ, сравнимых, а порой — превосходящих по своему уровню, исследования зарубежных авторов. Что в исследованиях некоторых российских ученых XIX — первой половины XX века (включая эмигрантов) содержались идеи, опережавшие в своей оценке перспектив федеративных отношений западную научную мысль не только конца XIX — начала XX века, но и периода завершения второго тысячелетия.

«Погружение» в новое знание предопределило и характер дискуссии. Обществоведы с одной стороны, политики и управленцы — с другой предлагали собственный набор механизмов укрепления рос-

¹ Характеристика представлений авторов не будет иллюстрироваться ссылками на конкретные материалы. Задача статьи иная — попытаться вычленив логику процесса, сопровождающая ее размышлениями о прошлом, настоящем и будущем федеративной проблематики.

сийской федеративной государственности. Эти представления можно разделить на три, *прослеживаемые на всех этапах дискуссии*, группы.

В первую группу входили (входят) сторонники *нормативно-правового* (формального) *регулирования*.

Ими постулировалось, что центральную роль в формировании реальной федерации (равно как и реального местного самоуправления) играет правовой инструментарий. Из этой методологической посылки следовали (огрубленно) два вывода. Согласно первому, отечественный федерализм и местное самоуправление «буксуют» по причине недостаточности правовой базы. Согласно второй — законы хороши, плохи исполнители.

Вторую группу образовывали (образуют) представители *механистического подхода*.

Они полагали, что корень проблемы — предельно высокие различия уровней социально-экономического развития субъектов Федерации. Как результат, в основе используемой ими методологии лежал поиск механизмов выравнивания данных уровней. Это выравнивание, например, предлагалось осуществлять методами перераспределения доходов субъектов Федерации (модель межбюджетного регулирования) либо путем укрупнения субъектов Федерации.

В основу третьей точки зрения легли исследования в области научного направления, получившего название «*экономика федеративных отношений*» (другое название — «*экономический федерализм*»).

Признавая известную корректность предложений, сформулированных в рамках двух названных позиций, ее сторонники, вместе с тем, доказывали, что объявление России демократическим федеративным государством не превращает ее «по умолчанию» в реальную федерацию. Что возникновение такой федерации *сопровождается созданием социально-экономических основ федеративных отношений*. Процесс этот длительный, а потому формирование реальной федерации ошибочно ограничивать как юридическими новеллами (даже если они закреплены в Конституции), так и административными мерами (даже если они зафиксированы в конкретном законодательном акте). Игнорирование этого неизбежно приведет к формированию чисто *формальной* (аналогичной советской, югославской или чехословацкой) *федерации*.

Эта осторожная позиция не была воспринята. Причин тому несколько.

Первая — отсутствие исторических традиций жизнедеятельности в условиях реальной федерации, породившее иллюзию, что, объявив таковой Россию, общество автоматически станет демократичным и процветающим.

В результате (как и в случае с рыночными реформами), в полном соответствии с тезисом К. Маркса, согласно которому, когда идея овладевает массами, она становится материальной силой, уверенность, что федерация — это «наше все», не позволила перейти к «тонкой настройке» системы федеративных отношений. Овладев (в центре и на местах) умами большинства граждан, политической и части научной

элиты, эта всеобщая эйфория имела негативный итог качественного, системного характера.

Ориентация на поиск быстрого и простого способа формирования реальной федерации, основанного преимущественно на механизмах нормативно-правового регулирования, привела к тому, что Российская Федерация и субъекты Российской Федерации — два *нерыночных* по своей природе института — *через свои бюрократии* начали взаимодействовать как рыночные «игроки».

И это выступило, полагаем, второй причиной отказа от модели формирования экономических основ федеративных отношений.

Она была вызвана к жизни *особой формой* (возможно, даже *системой*) *экономических интересов* центральной и региональной бюрократий, содержание которых (интересов) в том, что взаимодействие бюрократий часто стало напоминать отношения между конкурирующими на рынке хозяйствующими субъектами. Вследствие этого произошло известное размывание *важного* для любой реальной федерации принципа. Принципа *партнерства* федерации и ее субъектов в укреплении единства (рыночного) экономического пространства. Этот принцип, в частности, требует, чтобы одним из результатов присвоения сторонами доходов от эксплуатации элементов национального богатства было участие федерации и ее субъектов (в рамках их предметов ведения) в укреплении единства экономического (рыночного) пространства.

В России этот принцип не реализовался и не реализуется по сей день. Неурегулированность федеративных отношений привела к тому, что центральная и региональная *бюрократии* используют доходы от эксплуатации элементов национального богатства только в рамках собственной, как правило, ведомственной, трактовки того, что является благом для страны и общества². В подобной ситуации обеспечить рассматриваемое партнерство не представляется возможным.

Особенно «выпукло» негативные последствия сложившейся ситуации проявились на региональном уровне. Когда региональные бюрократии, воюя за право монополизировать региональные рынки, ограничивали доступ на них нерезидентам³. И неважно, чем борьба бюрократий инициировалась — стремлением избежать краха региональных экономик в условиях кризиса того периода, либо мотивами личного обогащения (полагаю, эти цели реализовывались одновременно, и первое часто «освящало» второе). Важен результат. Противоречия экономических интересов центральной и региональной бюрократий инициировали движение российской государственности в направлении конфедерации и — возможного распада⁴.

² Достаточно вспомнить тот короткий период истории, в течение которого Центробанк выступал в роли коммерческой структуры.

³ Рассматривая эту тенденцию, я охарактеризовал ее как «феодализацию экономических отношений». Нелишне напомнить, что в странах с развитой экономикой межрегиональная конкуренция ведется за привлечение инвестиций, посредством формирования для этого лучших условий (развитие инфраструктуры, совершенствование законодательства и т.п.).

⁴ Эта «битва гигантов», например, вызвала к жизни практику заключения двусторонних договоров между Федерацией и ее субъектами. Ей же мы были «обязаны» попытками

Нельзя не упомянуть и третью причину, не позволившую перейти к последовательному и поэтапному формированию федеративных отношений.

Данная причина — унаследованная Россией от Советского Союза *инерция распада*. Рискну предположить (и в ряде статей это также отмечалось), что в начале 1990-х гг. эта инерция была даже более значима для «запуска» тенденции конфедерализации, нежели борьба бюрократий за ресурсы и за доходы от их использования. Более того, полагаю, что борьба эта стала возможной именно благодаря отмеченной инерции.

Смутное время

Начало второго этапа в эволюции представлений о перспективах российского федерализма связано с *федеративной реформой*, одной из главных (хотя формально не заявленной) целей которой было существенное «урезание» полномочий органов власти субъектов Федерации.

Начну с того, что *практически одновременно* с началом выстраивания в рамках реформы единой вертикали власти в поступающих в Журнал материалах стала реже затрагиваться проблематика федеративных отношений. В известной степени это объясняет смена политического курса, заставившая некоторых авторов «включить» внутреннюю цензуру. Однако, полагаю, главное в том, что научное сообщество *не смогло предложить ответ на центральный вопрос* того периода: «Какая федеративная модель национальной государственности способна остановить сползание России в конфедерацию, одновременно обеспечивая укрепление единства ее экономического и правового пространства?».

Игнорируя этот общенациональный вызов, исследователи продолжали доказывать, что государственная региональная политика в России с ее предельно высоким уровнем межрегиональных социально-экономических различий не может быть единообразной. Обосновывать то, что учет региональной специфики развития экономики в полной мере возможен только на местах. Иллюстрировать на конкретных примерах, как ограничение свободы регионов в выборе механизмов их социально-экономического развития способствует снижению заинтересованности их органов власти в развитии региональных экономик; как это ограничивает возможности укрепления единства экономического пространства. Писать об ошибочности перехода к назначению губернаторов. Предлагали методы повышения заинтересованности и ответственности органов власти субъектов Федерации в реализации социально-экономических процессов и др.

Все эти материалы были интересны, а некоторые — блестящи по содержанию и по форме. Все они, несомненно, фиксировали важные

(небезуспешными) придания ряду регионов статуса свободных экономических зон, а также процессами, сходными с наблюдавшимися в годы, предшествовавшие распаду СССР.

проблемы. Однако абсолютное их большинство страдало общим недостатком. Они не предлагали конкретные механизмы, обеспечивающие прекращение тенденции конфедерализации страны и общества.

Но справедливо ли в этом винить науку? Полагаю, что несправедливо.

Изначально не имеющие внятной позиции по проблемам формирования российской модели федеративной государственности органы исполнительной и законодательной ветвей власти, вместе с тем, ни на рассматриваемом, ни на последующих этапах, *не сформировали социальный заказ* на ее разработку. Министерства и ведомства не проявляли интереса даже к экономико-географическим разработкам, без которых, как известно, невозможна эффективная региональная политика ни в странах с федеративным, ни с унитарным государственным устройством. Исследования практически не финансировались, а эксперты работали на «голом энтузиазме». Во многом по этой причине наука не смогла предложить систему механизмов, способных, с одной стороны, прекратить дрейф страны в направлении конфедерации. С другой — ограничить возможность перехода к характерным для унитарного государства методам управления⁵. И направленность поступающих в Журнал материалов — лучшее тому подтверждение⁶.

Отметим также, что начальный период становления любого направления в науке связан с накоплением «критической массы» информации. А накопление знаний по рассматриваемой проблеме не завершено и по сей день. Вместе с тем, известная доля ответственности за превалирование в механизмах регулирования отношений Федерации и ее субъектов нормативно-правового и механистического подходов все же лежит на науке.

Попытаемся это доказать.

Одномоментная смена системы экономических отношений (переход к рынку) и формы государственности (переход от унитарного государства к федеративному) поставили перед научным сообществом задачу *беспрецедентного уровня сложности*. Готовых рецептов синхронной реализации двух этих системных реформ не существовало и не существует до сих пор. Однако, игнорируя сложность задачи и сосредоточившись на поиске ответов на возникающие вопросы в зарубежных источниках, подавляющее большинство экспертов не приняло во внимание то принципиальное обстоятельство, что содержащиеся в них рекомендации *в сложившейся в России конкретно-исторической ситуации часто применимы*. Прежде всего потому, что в них описывался лучший опыт стран с длительной историей развития

⁵ Мы не столь наивны, чтобы полагать, что власть прислушалась бы к рекомендациям ученых. Эдакие случаи вообще редки в мировой практике. Мы лишь фиксируем, что внятных предложений по проблеме со стороны науки не поступило.

⁶ Некорректно утверждать, что вообще ничего не предлагалось. Отдельные статьи содержали рекомендации по ограничению противоправной деятельности руководителей субъектов Федерации (вплоть до механизмов их отрешения от должности), предлагались методы контроля за развитием региональных экономик и др. Однако системный взгляд на проблему отсутствовал.

рыночных отношений, во-первых, и федеративных отношений — во-вторых. В то время как первое, так и второе у нас отсутствовало.

Итак, казалось бы, все свидетельствовало, что проблема федеративных отношений, для изучения которой создавался Журнал, исчерпала свой практический потенциал, оставаясь интересной лишь для узкого круга специалистов. Однако подготовка и введение в действие Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменили ситуацию.

«Советизация» муниципалитетов

Федеральный закон № 131-ФЗ часто трактуют исключительно с позиции его формальной направленности. Однако в поступивших в Журнал (в период обсуждения и после принятия Закона) материалах поднимались и поднимаются вопросы, позволяющие говорить, что данный Закон на короткий период вновь повысил интерес к проблематике федеративных отношений.

Известным подтверждением такого вывода служит то, что в большинстве статей (прямо или косвенно) обосновывалась точка зрения, согласно которой недостаточность содержащихся в Законе механизмов для реализации муниципалитетами закрепленных за ним полномочий часто определяет не Закон, а *неформальный⁷ характер отношений* руководства муниципалитетов с органами исполнительной власти субъектов Федерации. А на эти отношения, в свою очередь, влияют неформальные отношения руководства *конкретных регионов* с федеральным Центром.

Таким образом, значимость № 131-ФЗ для возрождения интереса к проблемам отечественного федерализма не в том, что его принятие вызвало дискуссию о возможности (невозможности) эффективного перераспределения полномочий между органами исполнительной власти субъектов Федерации и муниципалитетами. Это, в известной степени, «технический вопрос». Авторами публикаций зафиксирована проблема, важность которой, полагаю, *пока что плохо осознается*.

Ее содержание — в попытке авторов Закона «совместить несовместимое». Придать местному самоуправлению статус решающего государственные задачи института (как это имеет место во всех развитых странах) *при общей неурегулированности* (в отличие, например, от Канады, США, ФРГ и др. реальных федераций) *федеративных отношений⁸*. Это породило и главный порок № 131-ФЗ — попытку придать институту местного самоуправления и управления универсальную, игнорирующую региональную специфику форму.

⁷ Под «неформальными отношениями» мы понимаем отношения, не урегулированные законом.

⁸ Неудачу данного опыта подтверждает и перманентное внесение изменений и дополнений как в первоначальный вариант Закона, так и в сопряженные с процессом его реализации законодательные акты.

Такой результат был предопределен методологией Закона.

Пытаясь реализовать лучшую практику развитых стран по повышению роли местных правительств в решении социально-экономических проблем общества, его авторы, вместе с тем, предложили методы организации местного самоуправления, характерные для советов в СССР. Подобный противоестественный для реальной федерации симбиоз, казалось бы, должен был окончательно «похоронить» надежду на движение России в сторону реальной федерации. Однако то, что попытки жесткого встраивания муниципалитетов в единую властную вертикаль побудили научное сообщество к поиску инструментария, способного приостановить механистический подход к развитию местного самоуправления в России, позволяет сделать иной вывод.

Обращаясь к публикациям по проблеме, нетрудно заметить, что центральным моментом дискуссии становится оценка уровня институциональной обеспеченности муниципальной реформы. Практически во всех статьях отмечалось (и отмечается), что, поскольку экономическая, кадровая, организационная и инфраструктурная базы не адекватны возложенным на местное самоуправление полномочиям, часть этих полномочий следует передать субъектам Федерации либо Федерации.

Но такая постановка *переносит дискуссию на новый уровень*. Из плоскости перспектив сугубо муниципальной реформы — на проблематику экономических основ федеративных отношений.

Завершая характеристику рассматриваемого этапа, отмечу, что предложенная трактовка роли № 131-ФЗ в эволюции представлений на проблемы отечественного федерализма может показаться надуманной на фоне решений, принимавшихся Правительством после начала муниципальной реформы. В пользу такого вывода прежде всего говорит «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (далее — «Концепция 2020»), в которой *ни разу* не используется термин «субъект Российской Федерации».

На первый взгляд это свидетельствует, что «эйфория федерализма» завершена, а тенденция унитаризации государственного территориального управления (как бы ни хотелось обратного) необратима. Однако ориентация Концепции на инновационную модернизацию экономики позволяет предположить, что в обозримом будущем проблема федерализации экономических отношений станет одной из центральных.

Новый вызов

Мировой опыт доказывает — экономика, реально ориентированная на инновации, возникает *только* в рамках национального рынка инновационной продукции. Формирование данного рынка связано не только с использованием механизмов макроэкономического регулирования. Не меньшую роль здесь играют межрегиональная и

межмуниципальная конкуренция, субъектом которой являются «локальные инновационные подсистемы»; объектом — инвестиционная привлекательность конкретных территорий.

Значит, перспективы формирования инновационного рынка определяют процессы, происходящие на трех пространственных уровнях: общенациональном, региональном и муниципальном. На каждом из них существуют собственные, но *сопряженные задачи*, решение которых дает на «выходе» национальный рынок инноваций и национальную инновационную систему (далее — НИС)⁹. Следовательно, курс на инновационную модернизацию требует обращения к анализу не столько размещенческих, сколько *пространственных* ее *форм*.

Будучи включенными в инновационное пространство, «локальные инновационные подсистемы» могут реализовывать *собственную инновационную стратегию*. Это условие обязательно, т.к. основа возникновения этих подсистем как одной из институциональных составляющих рынка инноваций и НИС — использование ресурса, который можно охарактеризовать как «пространственные факторы развития».

Данный ресурс образует не механическая сумма факторов роста (население, предприятия, финансовые институты и пр.), а их интегральная совокупность, *порожденная конкретными пространственными особенностями* и имеющая прочные корни в границах конкретных территорий. Эта пространственная конфигурация и позволяет производить конкурентоспособный инновационный продукт (продукты). Прежде всего потому, что образующие локальные подсистемы субъекты используют эксклюзивные «пространственные факторы развития»¹⁰. При этом объектами конкуренции между «локальными инновационными подсистемами» на рынке инноваций становятся:

- инвестиции в конкретные виды хозяйственной деятельности (электроника, энергетическое машиностроение, туризм и пр.);
- человеческий капитал конкретного качества (инженеры-электронщики, энергетики, менеджеры по туризму и пр.);
- конкретные инновационные продукты и услуги, поставляемые хозяйствующими субъектами локальных подсистем на рынок инноваций (компьютеры, электрооборудование, условия для отдыха и пр.).

Таким образом, локальные подсистемы выступают в роли новых субъектов экономических отношений. И хотя этот вывод требует дополнительного обоснования, тот факт, что переход развитых стран к инновационной модели сопряжен с пространственными трансформациями, никем не отвергается. Признание этого обстоятельства ставит перед отечественными исследователями ряд вопросов, который не был обойден и в решениях Правительства.

⁹ Поскольку в статье рассматривается только пространственный срез проблемы формирования экономики инноваций, мы не затрагиваем роль в данном процессе субъектов хозяйствования, финансовых институтов, науки, образования и др.

¹⁰ При характеристике этих факторов напрашивается аналогия с дифференциальной рентой II (ренты по искусственному плодородию).

Вновь обратимся к «Концепции 2020».

Полагаю, что, несмотря на спорность многих положений, а также на игнорирование факта федеративного государственного устройства страны, Концепция *бросила вызов экспертам*, изучающим проблематику российского федерализма. Такой вывод связан с включением в документ «блока», «Переход к новой модели пространственного развития российской экономики», целью которого (перехода) авторы документа считают обеспечение *сбалансированного пространственного развития*.

Но данная цель (которую в документе, правда, в ряде случаев предлагается достигнуть методами, характерными для Госплана¹¹) *полностью совпадает* с целями, постулируемыми представителями научного направления «экономика федеративных отношений».

Так, например, именно в их публикациях отстаивалась (и отстаивается) необходимость отказа от используемых Минфином методов межбюджетного выравнивания уровней социально-экономического развития субъектов Федерации. Именно они писали (и пишут) о невозможности выравнивания уровней инновационного развития региональных экономик. Наконец, именно в их статьях доказывалось (и доказывается), что одно из главных направлений экономической стратегии должно быть *формирование* на федеральном, региональном и муниципальном уровнях *пространственных условий* для укрепления единства рыночного экономического пространства, а не вмешательство органов власти в дела хозяйствующих субъектов.

Далее. Анализ происходящих в большинстве развитых стран процессов свидетельствует, что в последние десятилетия им присуща *децентрализация системы государственного территориального управления*. При этом роль ключевого (возможно, системообразующего) элемента децентрализации играют муниципалитеты, реальное расширение полномочий которых стало важнейшим условием перехода развитых стран к инновационному, социально-ориентированному типу экономики.

Но в современной России *такая модель нереализуема*. Муниципалитеты (за редким исключением) не способны осуществлять функции, с успехом реализуемые местными правительствами в странах, где произошла децентрализация территориального управления. Отсутствие у них необходимых ресурсов и низкий уровень подготовки кадров уже привели к тому, что многие закрепленные

¹¹ Согласно Концепции, данный переход предполагает: формирование новых центров социально-экономического развития, опирающихся на развитие энергетической и транспортной инфраструктуры и создание сети территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий; сокращение дифференциации уровня и качества жизни на территории России с помощью мер социальной и региональной политики; укрепление системы стратегического управления региональным развитием, повышение комплексности и сбалансированности развития регионов и размещения производительных сил, повышение сбалансированности обязательств региональных и муниципальных властей и их финансовых возможностей (Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. М. С. 16).

за ними полномочия *принимают на себя органы власти субъектов Федерации*. А это объективно требует законодательно оформленного расширения полномочий последних (при одновременном повышении уровня их ответственности) в социально-экономической сфере.

Теперь обращусь к подготовленному Минрегионом России Проекту Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации (2009 г.).

Несмотря на неудачность документа (далее его обсуждения дело не пошло), отмечу тот примечательный факт, что при его подготовке учитывались разработки субъектов Федерации по социально-экономическому развитию территорий. Тем самым было фактически признано, что направления государственной региональной политики *не могут определяться только федеральным Центром*. Значит (как доказывали и доказывают сторонники научного направления «экономика федеративных отношений»), государственная региональная политика должна обрести *два уровня реализации* — федеральный и региональный. И хотя конечная цель, на которую они «работают», общая — укрепление единства рыночного экономического пространства, *это — разные политики*, решающие разные по уровню сложности задачи. И арифметическая сумма этих политик не способна дать «на выходе» эффективную государственную региональную политику. Как не привело к позитивному результату, например, укрупнение субъектов Федерации.

В заключение обратимся к правительственному проекту «Инновационная Россия — 2020 (Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года)».

В нем, в частности, отмечается, что «любой инновационный проект имеет “региональную привязку” и его успех в огромной степени зависит от сформированной на уровне конкретного региона и муниципалитета институциональной и бизнес-среды, от степени развития социальной инфраструктуры, комфортности жилищных условий»¹².

И хотя предлагается, что координацию федеральной и региональной инновационной политики по содействию инновационному развитию будет осуществлять Минэкономразвития и иные министерства, — это не умаляет значения принципиального тезиса Проекта. Того, что «важной предпосылкой повышения инновационной активности экономики станет активизация деятельности по реализации инновационной политики, осуществляемой органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и крупнейших городских округов»¹³. Данное и иные содержащиеся в Проекте положения однозначно (хочется это его авторам или нет) характеризуют его как документ, *ориентированный на федерализацию экономических отношений* в России.

¹² Инновационная Россия — 2020 (Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года). С. 31.

¹³ Там же. С. 93.

Этот вывод базируется на том очевидном факте, что зафиксированные в Проекте направления формирования НИС *невозможно реализовать* без активного участия органов исполнительной власти субъектов Федерации. Как доказал опыт последних лет (и об этом опять-таки неоднократно писали авторы Журнала), именно ограничение федеральным законодателем интереса этих органов к повышению эффективности развития региональных экономик входит в число основных ограничителей процесса модернизации последних.

Обеспечить данный интерес одними административными методами не удастся. Следовательно, нужны иные формы организации взаимодействия федерального Центра и субъектов Федерации. Мы видим ключ к решению проблемы не в расширении полномочий исполнительных органов власти регионов (которых в любой момент их можно лишить), а в укреплении социально-экономических основ федеративных отношений.

Проблематика пространственного развития экономики не нова для отечественных исследователей. Однако, *безусловно, новым* является федеративный «срез» проблемы перехода экономики России к инновационной модели развития. Если взаимосвязь здесь присутствует (а многое говорит в пользу такой гипотезы), полагаю, вопрос о федеративном будущем нашей страны со временем будет окончательно решен положительно.

Такое понимание перспектив эволюции федеративной проблематики побудило ввести в перечень разделов Журнала два новых: «Пространственная экономика» и «Национальная инновационная система». Первые материалы по этим проблемам представлены на суд читателя в настоящем номере.